Эльтекова Зинаида Анатольевна
кандидат технических наук,
зав. сектором управления
исследованиями и разработками
РИЭПП,
(495) 916-28-84
info@riep.ru

Ладный Александр Олегович
начальник отдела развития
научно-технического комплекса
Роснауки,
(495) 629-17-02
ladny@fasi.gov.ru

Шарапов Виктор Александрович
Старший научный сотрудник РИЭПП,
info@riep.ru

ДРОНД* В УПРАВЛЕНИИ СФЕРОЙ НАУКИ И ИННОВАЦИЙ: ИТОГИ ЧЕТЫРЕХЛЕТНЕГО ОПЫТА ФОРМИРОВАНИЯ ДРОНД

Ключевые слова: бюджетный процесс, доклад о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования (ДРОНД), главный распорядитель бюджетных средств, государственная функция управления, регламент исполнения государственной функции.

Доклад о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования (далее ДРОНД, Доклад) является одним из основных документов перспективного бюджетного планирования.

Доклад [1] представляет собой документ среднесрочного стратегического планирования, содержащий систему целей деятельности субъекта бюджетного планирования на трехлетний период, совокупность задач, решение которых определяет достижение целей, и набор показателей (индикаторов), количественно характеризующих решение задач и достижение целей. При подготовке Доклада должен быть реализован принцип эффективности использования бюджетных средств за счет применения в бюджетном процессе методов среднесрочного бюджетного планирования, ориентированных на результаты, в частности, программно-целевого подхода [2]. В свою очередь Доклады субъектов бюджетного планирования обеспечи-вают Правительство Российской Федерации и Министерство финансов Российской Федерации информацией, необходимой для составления Доклада Правительства Российской Федерации о результатах и целях бюджетной политики и проектов перспективного финансового плана и федерального бюджета на очередной финансовый год исходя из наиболее эффективного использования средств федерального бюджета, что обеспечит достижение планируемых результатов проведения государственной политики в целом и в сферах деятельности соответствующих федеральных органов исполнительной власти.

* ДРОНД — Доклад о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования на трехлетний период.

Подготовка докладов осуществляется субъектами бюджетного планирования с участием подведомственных им главных распорядителей средств федерального бюджета, по которым субъект бюджетного планирования формирует бюджетные проектировки в соответствии с порядком разработки перспективного финансового плана и федерального бюджета на очередной финансовый год.

В сфере науки и инноваций Доклад подготавливается Министерством науки и образования Российской Федерации, которое за период с 2004 года подготовило четыре Доклада о результатах и основных направлениях деятельности [3].

Федеральное агентство по науке и инновациям, являющееся главным распорядителем бюджетных средств (ГРБС), за истекший четырехлетний период также подготовило четыре Доклада о результатах и основных направлениях деятельности.

Остановимся более подробно на накопленном опыте формирования Докладов, взаимодействии Роснауки и Минобрнауки России в этой двухуровневой (трехуровневой) системе, проявившихся проблемах, путях их решения и возможностях повышения эффективности государственного управления в сфере науки и инноваций.

Одно из важнейших свойств методологии Докладов – определение целевой направленности деятельности в сфере компетенции субъекта бюджетного планирования.

Минобрнауки России в своих докладах сформулировало пять целей, две из которых ориентированы на сферу науки и инноваций, а именно [3]:

Цель 1. Обеспечение доступности качественного образования для всех слоев населения как основы социальной мобильности и снижения социально-экономической дифференциации в обществе.

Цель 2. Обеспечение текущих и перспективных потребностей экономики и социальной сферы в профессиональных кадрах необходимой квалификации, создание условий для развития непрерывного образования.

Цель 3. Создание условий для активного включения детей, обучающихся (воспитанников) образовательных учреждений в экономическую, социально-политическую и культурную жизнь общества.

Цель 4. Создание условий для развития и эффективного использования научно-технического потенциала.

Цель 5. Создание условий для активизации инновационной деятельности.

Цели 4 и 5 (и составляющие их задачи) должны рассматриваться главными распорядителями бюджетных средств в сфере науки и инноваций с позиций их декомпозиции и обеспечения реализации.

Деятельность Минобрнауки России как субъекта бюджетного планирования направлена на реализацию следующих стратегических целей развития страны: «Повышение уровня и качества жизни населения», «Обеспечение динамичного и устойчивого экономического развития». Вклад Министерства в реализацию указанных целей описан в докладах Минобрнауки России о результатах и основных направлениях деятельности [3].

Проблема целеполагания в масштабах страны рассматривается в «Основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации» на период до 2012 года (утверждены распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г., № 1663 р), в котором показана особенность предстоящего четырехлетнего периода – появление новых внешних и внутренних вызовов устойчивому социально-экономическому развитию России [4]. Для реализации стоящих перед Российской Федерацией целей необходимы качественно иные требования к государственному управлению. Для повышения его эффективности необходимо создание системы стратегического управления, включающей документы, содержащие четкую, комплексную и непротиворечивую систему целей, и процедуры взаимодействия и полномочия всех уровней государственной власти и местного самоуправления по выработке и реализации таких целей.

Анализ содержания и практики подготовки Докладов позволяет получить некоторые выводы относительно логики и алгоритмов целеполагания в управлении сферой науки и инноваций и возможностей ее совершенствования.

Рассмотрим соотношение и динамику распределения финансовых средств по целям деятельности Минобрнауки России на основе данных Доклада Минобрнауки России на 2009–2011 годы.

Для наглядности сопоставительного анализа финансирования целей деятельности Минобрнауки России целесообразно построить гистограмму, иллюстрирующую динамику и соотношение финансирования реализации целей деятельности Министерства (рис. 1).

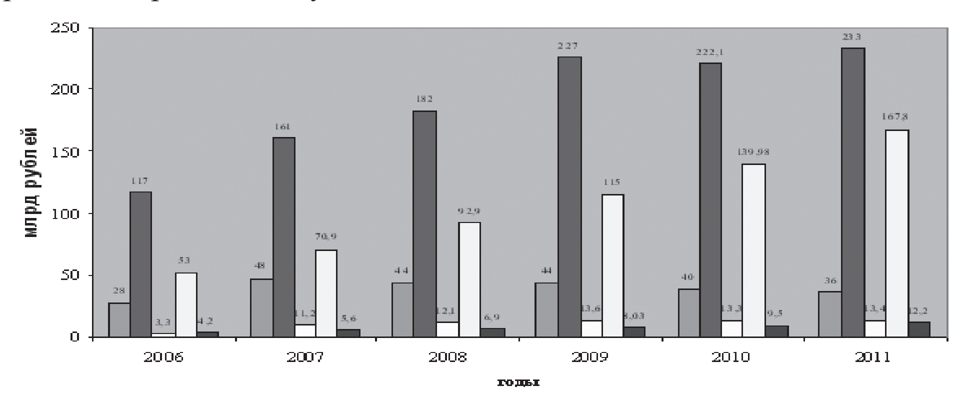
Гистограмма показывает явную дисгармоничность сформулированного перечня целей деятельности Министерства по объемам финансирования, причем имеют место различия на порядок величины – от 2 % на Цель 5 «Создание условий для активизации инновационной деятельности» до более 50 % на Цель 2 «Обеспечение текущих и перспективных потребностей экономики и социальной сферы в профессиональных кадрах необходимой квали-фикации, создание условий для развития непрерывного образования».

Рассмотрим более подробно сформулированные в Докладе Минобрнауки России цели в сфере науки и инноваций, в реализации которых участвует Роснаука, а именно:

Цель 4. Создание условий для развития и эффективного использования научно-технического потенциала.

В рамках этой цели разрабатываемые Минобрнауки России меры государственной политики направлены на формирование адекватной среды для развития научной и научно-технической деятельности, включая реструктуризацию сети организаций государственного сектора науки; поддержку фундаментальных исследований и передовых научных школ; обеспечение воспроизводства их кадрового потенциала и приборной базы; содействие международному научно-техническому сотрудничеству, привлечению иностранных партнеров и инвесторов к выполнению национальных научно-технологических программ. Реализация соответ-

ствующих мероприятий предусматривает концентрацию финансовых, кадровых и материально-технических ресурсов на приоритетных направлениях развития науки, технологий и техники.



Цель 1. Обеспечение доступности качественного образования для всех слоев населения как основы социальной мобильности и снижения социально-экономической дифференциации в обществе млн руб. в процентах

Цель 2. Обеспечение текущих и перспективных потребностей экономики и социальной сферы в профессиональных кадрах необходимой квалификации, создание условий для развития непрерывного образования млн руб. в процентах

Цель 3. Создание условий для активного включения детей, обучающихся (воспитанников) образовательных учреждений в экономическую, социально-политическую и культурную жизнь общества млн руб. в процентах

Цель 4. Создание условий для развития и эффективного использования научно-технического потенциала. млн руб. в процентах

Цель 5. Создание условий для активизации инновационной деятельности млн руб. в процентах.

Рис. 1. Динамика и соотношение финансирования целей деятельности Минобрнауки России

Цель 5. Создание условий для активизации инновационной деятельности.

Инновационная активность является ключевым фактором динамичного развития и конкурентоспособности современной экономики. Недостаточный уровень развития интеграции науки, образования и бизнеса, инновационной инфраструктуры, институциональные и правовые барьеры в области регулирования рынка интеллектуальной собственности и создания механизмов частно-государственного партнерства препятствуют переходу экономики России на инновационный путь развития.

Эти цели деятельности Минобрнауки России взаимосвязаны со стратегической целью Правительства Российской Федерации – «Обеспечение динамичного и устойчивого экономического развития» (в части развития научно-технического потенциала и повышения конкурентоспособности российских предприятий).

Из рис. 1 ясно видно, что финансирование сферы науки и инноваций составляет от 27,8 % в 2006 году до планируемого 38,9 % в 2011 году. При этом финансирование достижения Цели 4 «Создание условий для развития и эффективного использования научно-технического потенциала» занимает второе место в перечне целей по объему финансирования

при его неуклонном возрастании в динамике, а финансирование Цели 5 «Создание условий для активизации инновационной деятельности» составляет совершенно незначительные 2 %.

Однако, несмотря на явную дисгармоничность распределения объемов финансовых ресурсов по целям деятельности Министерства, на этом основании нельзя сделать вывод о необходимости уточнения сформулированной системы целей деятельности Министерства, хотя можно предположить необходимость более тщательного анализа структуры целей, обсуждения критериев и алгоритма структуризации целей Минобрнауки России.

Для обоснованной апробации разрабатываемой логической конструкции целевого стратегического планирования необходима его дальнейшая детализация главными распорядителями бюджетных средств.

В докладе Минобрнауки России приводятся сведения о финансировании деятельности главных распорядителей бюджетных средств, представленные в табл. 1.

Таблица 1. Распределение средств Минобрнауки России по главным распорядителям бюджетных средства

Главный распорядитель бюджетных средств	Финансирование (тыс. руб.)		
	2007 год (отчетный)	2008 год (текущий)	2009 год (плановый)
Минобрнауки России как субъект бюджетного планирования	**427 150 663,0**	**338 471 689,7**	**407 457 781,1**
в том числе:			
Минобрнауки России	**132 897 038,0**	**11 651 673,5**	**5 502 554,4**
Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки	**124 021,7**	**193 260,9**	**1 270 303,9**
Федеральная служба по интеллектуальной собственности, патентам и товарным знакам	**1 285 292,2**	**1 785 075,0**	**2 252 852,0**
Федеральное агентство по образованию	**216 509 888,1**	**236 053 592,8**	**276 641 505,5**
Федеральное агентство по науке и инновациям	**19 307 475,6**	**18 234 239,7**	**27 972 245,1**
Наиболее значимые учреждения науки и образования	57 026 947,4	70 553 847,6	93 818 320,2
Российская академия наук с отделениями (СО РАН, УрО РАН, ДВО РАН)	**37 888 709,2**	**48 290 228,9**	**59 943 853,9**
СО РАН	*9 161 652,2*	*10 892 751,4*	*14 122 942,0*
УрО РАН	*2 489 386,6*	*3 222 968,5*	*3 822 474,4*
ДВО РАН	*3 070 633,1*	*3 920 574,4*	*4 791 964,2*
РАН	*23 167 037,3*	*30 253 934,6*	*37 206 473,3*
Академии, имеющие государственный статус (Россельхоз, Академия художеств, РААСН, Академия живописи, ваяния и зодчества, РАО)	**5 343 763,6**	**167 676,6**	**9 560 549,0**
Российская академия сельскохозяйственных наук	3 875 819,1	4 410 774,5	7 166 315,1

Продолжение таблицы 1			
Российская академия живописи, ваяния и зодчества	123 741,0	139 527,8	167 744,1
Российская академия художеств	783 534,3	930 828,7	1 170 032,8
Российская академия образования	436 561,3	534 034,0	835 327,7
Российская академия архитектуры и строительных наук	124 107,9	152 511,6	221 129,3
МГУ им. М.В.Ломоносова	6 229 474,6	6 743 630,0	10 456 049,5
Российский фонд фундаментальных исследований	5 340 000,0	6 601 166,9	9 780 973,3
Российский гуманитарный научный фонд	890 000,0	1 100 474,6	1 630 512,2
Фонд содействия развитию малых форм предприятий в НТС	1 335 000,0	1 650 670,6	2 446 382,3

Наглядной иллюстрацией для сопоставления вклада главных распорядителей бюджетных средств в достижение стратегических целей Министерства является приведенная ниже линейчатая диаграмма распределения средств Минобрнауки России по главным распорядителям бюджетных средств.

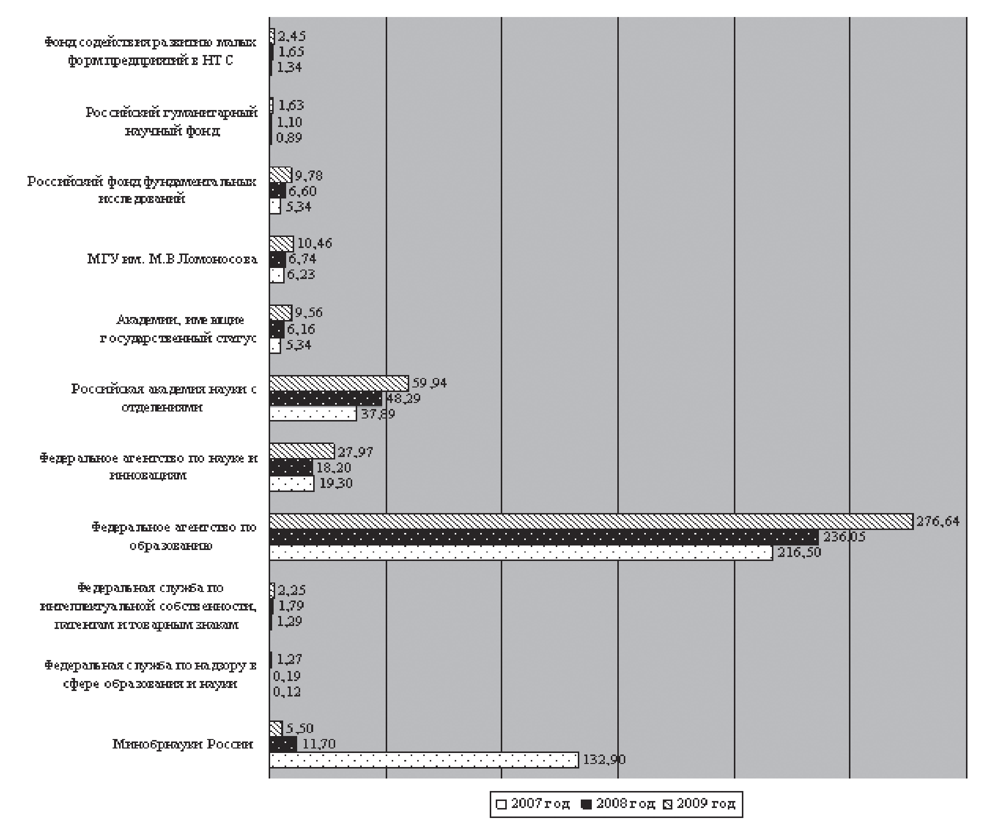


Рис. 2. Диаграмма распределения средств Минобрнауки России по главным распорядителям бюджетных средства (млрд рублей)

Диаграмма наглядно иллюстрирует, что вклад Роснауки в достижение целей Минобрнауки России примерно в 10 раз меньше вклада Федерального агентства по образованию и более чем в 2 раза меньше вклада Российской академии наук с отделениями (СО РАН, УрО РАН, ДВО РАН).

Рассмотрим участие главных распорядителей бюджетных средств в реализации Целей 4 и 5, относящихся к сфере науки и инноваций.

Главными распорядителями бюджетных средств, участвующими в реализации мероприятий по достижению Цели 4, являются:

Минобрнауки России,
Роснаука,
Рособразование,
Российская академия наук,
Сибирское отделение Российской академии наук,
Уральское отделение Российской академии наук,
Дальневосточное отделение Российской академии наук,
Российская академия сельскохозяйственных наук,
Российская академия художеств,
Российская академия архитектуры и строительных наук,
Российская академия образования,
МГУ им. М. В. Ломоносова,
Российский фонд фундаментальных исследований,
Российский гуманитарный научный фонд.

Главными распорядителями бюджетных средств, участвующими в реализации мероприятий по достижению Цели 5, являются:

Минобрнауки России,
Роснаука,
Роспатент,
Российский гуманитарный научный фонд,
Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере.

Для аргументированного сравнительного анализа стратегических Целей 4 и 5 деятельности Минобрнауки России необходима дополнительная информация о вкладах всех вышеперечисленных главных распорядителей бюджетных средств (ГРБС) в достижение стратегических Целей 4 и 5, об их соразмерности по финансированию, о выбранных критериях структуризации целей ГРБС. В целом следует признать, что выбор критериев и алгоритма структуризации целей Минобрнауки России в сфере науки и инноваций непрозрачен.

Как уже говорилось выше, Роснаука регулярно, начиная с 2004 года, разрабатывала Доклад о результатах и основных направлениях деятельности Федерального агентства по науке и инновациям.

Формулирование целей деятельности Роснауки базируется на традиционной структуризации процессов исследований, разработок и распространения инноваций, к которой относятся: поисковые исследования, разработка технологий, коммерциализация технологий, создание инновационной инфраструктуры, а также поддержка деятельности подведомственных научных организаций.

Динамика и соотношение распределения бюджетных средств по целям деятельности Роснауки по материалам ДРОНД Роснауки на 2009–2011 годы наглядно показаны на гистограмме (рис. 3).

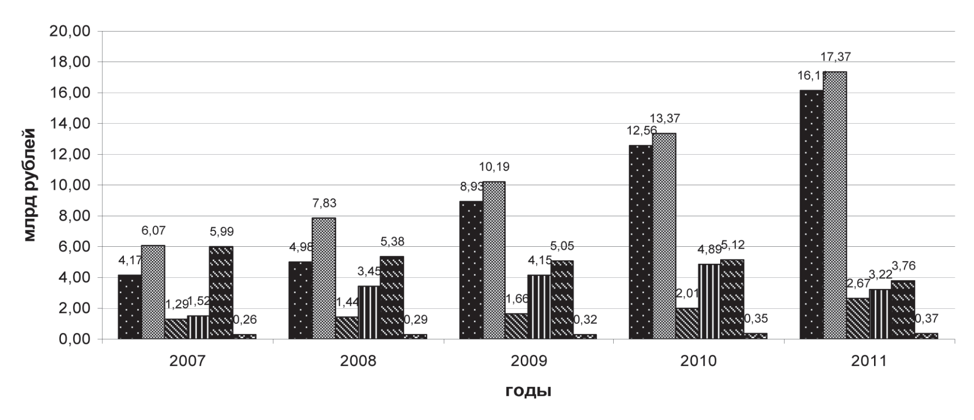


Рис. 3. Соотношение и динамика бюджетных расходов на цели деятельности Роснауки

Гистограмма соотношения и трендов бюджетных расходов на цели деятельности Роснауки демонстрирует, что бюджетные средства преимущественно направляются на Цель 2 «Создание системы формирования технологических заделов устойчивого развития и повышения конкурентоспособности экономики и безопасности страны», доля которой составляет от 31,44 % в 2007 году до планируемых 40,24 % в 2011 году.

Роснаука является федеральным органом исполнительной власти, находящимся в ведении Министерства образования и науки Российской Федерации. Вследствие этого цели деятельности Роснауки должны являться подцелями Минобрнауки России, дифференцируя цели высшего уровня (т. е. министерства) в соответствии с зоной ответственности агентства, или, другими словами, соответствовать задачам, являющимся вторым уровнем структуризации целей министерства. Однако сопоставление приведенных формулировок целей субъекта бюджетного планирования (Минобрнауки России) и главного распорядителя бюджетных средств (Федерального агентства по науке и инновациям) наглядно показывает, что имеются различия в построении системы стратегических целей деятельности Минобрнауки России и целей деятельности Роснауки.

За прошедшее четырехлетие Роснаука неоднократно уточняла, корректировала и видоизменяла формулировки целей и задач в соответствии с новыми стратегическими документами в сфере науки и инноваций и новыми федеральными целевыми программами [5]. В то же время формулировки целей и задач министерства в сфере науки и инноваций остались без изменений за прошедшее четырехлетие. Это позволяет сделать вывод об *отсутствии функционирования контура обратной связи между Роснаукой как ГРБС и Минобрнауки России как субъектом бюджетного планирования при формировании системы целей и задач деятельности в сфере науки и инновации.*

Что касается участия остальных ГРБС, то Академии наук РФ подготовила Программу фундаментальных научных исследований государственных академий наук на 2008–2012 годы, утвержденную Постановлением Правительства РФ от 27.02.2008, № 233-р. Целями Программы являются: расширение и углубление знаний о природе, человеке и обществе для повышения эффективности использования потенциала отечественной фундаментальной науки в интересах социально-экономического развития и укрепления безопасности Российской Федерации; повышение международного авторитета российской фундаментальной науки и развитие ее кадрового потенциала. Отметим, что указанная программа не содержит ссылок на цели Минобрнауки России, сформулированные в ДРОНД Министерства, и Докладом как таковым не является.

Неизвестно также, подготавливают ли Доклады все остальные главные распорядители бюджетных средств, указанные в реализации Целей 4 и 5 Министерства (рис. 2).

Приведенные сведения позволяют сделать вывод, что правовой *статус участия главных распорядителей бюджетных средств в формировании ДРОНД Министерства не определен.*

Четырехлетний опыт работы Роснауки по формированию Докладов о результатах и основных направлениях деятельности подтверждает целесообразность подготовки этого документа, имеющего системообразующий и ориентированный на перспективу характер.

В то же время для его совершенствования и устранения указанных выше недостатков было бы целесообразно определить формирование Доклада о результатах и основных направлениях деятельности субъекта бюджетного планирования как *государственную функцию управления.* Такое определение незамедлительно потребовало бы разработки *регламента исполнения государственной функции*, в котором нашли бы адекватное разрешение все указанные проблемные ситуации.

На необходимость развития системы государственного управления в направлении оптимизации исполнения необходимых функций на основе их четкой стандартизации и регламентации, направленных на рационализацию управленческих процессов, указывают принятые «Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года» [4]. В том числе планируется завершить работу по утверждению и повсеместному внедрению административных регламентов для большей части массовых госу-

дарственных и муниципальных услуг, включая административные регламенты «сложных» услуг, носящих межведомственный и межуровневый характер.

Источники и литература

1. Концепция реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 годах, включая Положение о Докладах о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования (в ред. Постановления Правительства РФ от 23.12.2004, № 838).
2. Методические рекомендации по подготовке докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования» (утверждены Минфином России и Минэкономразвития России в июне 2004 г.).
3. Министерство образования и науки Российской Федерации. Доклады о результатах и основных направлениях деятельности // http://mon.gov.ru/work/itog/
4. Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года (утверждены распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г., № 1663-р).
5. *Эльтекова З. А., Ладный А. О., Гольберт В. В., Шарапов В. А.* Бюджетирование, ориентированное на результат, в сфере науки и инноваций // Наука. Инновации. Образование. Вып. 2. М.: ЯСК, 2007.
6. *Ладный А. О., Эльтекова З. А.* Актуальные проблемы реформирования бюджетного процесса (на примере Роснауки) // Наука. Инновации. Образование. Вып. 6. М.: ЯСК, 2008.